



Т. О. Гуржій

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри комерційного права
Київського національного торговельно-економічного університету

УДК 342.9

СУЧАСНЕ УЯВЛЕННЯ ПРО ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Окреслюється коло суспільних відносин, котрі становлять предмет вітчизняного адміністративного права. Обґрунтовується ідея про переважно неуправлінський характер таких відносин. Розкриваються основні ознаки предмета сучасного адміністративного права, формулюється дефініція відповідного поняття.

Ключові слова: система права, публічне адміністрування, адміністративне право, предмет регулювання, адміністративно-правові відносини.

Постановка проблеми. Проголошення державної незалежності та подальша демократизація суспільства зумовили глибоке переосмислення відносин між громадянами та державою. Нині ці відносини ґрунтуються на істинно демократичних цінностях, на засадах рівноправності, взаємоповаги та взаємопідтримки. На противагу радянській політико-правовій доктрині, котра вбачала в людині лише дрібний "гвинтик" державного механізму, неопарадигма українського права виходить з ідей людиноцентризму, вищої цінності громадянських прав, інтересів і свобод.

Трансформація суспільних відносин (зокрема в сфері державного управління) наклала величезний відбиток на вітчизняне адміністративне право, на його методи, суб'єктний склад, завдання, принципи тощо. Адміністративне право нині розглядається не як форма узаконення панівного абсолюту держави, а як інструмент всебічного сприяння громадянам у реалізації їх законних прав. Завдання галузі сьогодні пролягає в площині організації паритетних стосунків держави та громадянина з метою всебічного задоволення і максимальної кореляції суспільних та індивідуальних потреб.

Аналіз сучасних досліджень. В контексті масштабних перетворень адміністративного права особливий інтерес становить питання про предмет його регламентації. Значну увагу його дослідженню приділили такі знані правники, як В. Б. Авер'янов, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, Є. В. Додін, В. К. Колпаков, Т. О. Коломєць, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний та інші. Однак попри наявність сталого наукового інтересу, природа, структура та межі предмета адміністративно-правової регламентації залишаються до кінця невизначеними.

Зважаючи на це, **основним завданням цієї статті** є чітке визначення змісту предмета вітчизняного адміністративного права, розкриття його іманентних ознак та формулювання наукової дефініції відповідного поняття.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні, як і багато років тому, значна частина науковців стверджують, що предмет адміністративного права має суто управлінську природу. На їх погляд, сфера регулювання адміністративного права обмежена відносинами управлінського типу, які виникають між носіями владних повноважень та підпорядкованими їм суб'єктами (органами, установами, організаціями, підприємствами, громадянами тощо).

З подібною точкою зору важко погодитись. Безперечно, публічно-управлінські відносини є невід'ємною складовою предмета регулювання адміністративно-правової



галузі. Та чи обмежується предмет адміністративного права колом управлінських відносин? Це виглядало б нібито логічно: адміністративне право мало б опікуватись виключно сферою адміністрування. Але насправді усе значно складніше.

По-перше, до предмету цієї галузі традиційно включаються відносини, котрі виникають з приводу вчинення громадянами адміністративних проступків. Не заважаючи на назву "адміністративні", значна частина таких правопорушень жодним чином не стосується сфери публічного адміністрування. Досить часто вони посягають не на публічно-правові, а на інші відносини (цивільно-правові, фінансові, трудові тощо); вирішення відповідних справ не завжди належить до компетенції органів публічної влади і т. д.

Наприклад, ст. 51 КУпАП України передбачає відповідальність за дрібне викрадення чужого майна [1]. Очевидно, що цей проступок посягає на приватну власність особи. Вирішення відповідних адміністративних справ відноситься до компетенції судів загальної юрисдикції. Так само, судами загальної юрисдикції розглядаються справи про "незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП України).

Зважаючи на явно неуправлінський (а, отже, й на неадміністративний) характер такого роду правовідносин, деякі вчені наголошують на "штучності" їх включення до предмета адміністративного права, і наполягають на необхідності їх виділення у предмет нової юридичної галузі — адміністративно-деліктного права [2, с. 209].

Втім, така точка зору не набула значного поширення у вітчизняній юриспруденції. Головною причиною цього став той факт, що велика частина адміністративних правопорушень все ж таки посягає на управлінські відносини або належить до компетенції органів публічної адміністрації.

Приміром, ст. 18818 КУпАП України передбачає відповідальність за невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Питання про відповідальність за цієї нормою вирішують органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Ст. 152 КУпАП України, яка належить до компетенції адміністративних комісій, встановлює відповідальність за порушення правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів.

Тому сьогодні більшість науковців (і, що важливо — керівництво держави) схильються до іншого варіанту: по-перше, залишити у предметі адміністративного права суспільні відносини, які складаються з приводу правопорушень у публічно-адміністративній сфері; по-друге, — виділити з предмету цієї галузі всі відносини, що виникають з приводу вчинення проступків неуправлінського (зокрема, цивільно-правового та кримінально-правового) характеру [3; 4, с. 2–4].

Але загалом подібна трансформація предмета адміністративного права є справою майбутнього. Поки що відносини з приводу вчинення правопорушень, передбачених чинним КУпАП України, залишаються в його межах.

Таким чином, крім публічно-управлінських відносин, до предмета адміністративного права належать адміністративно-деліктні відносини. Останні можуть не мати ані публічного, ані управлінського характеру.

Не має виражених управлінських рис й інша група відносин, котра входить до предмету адміністративно-правового регулювання. Це відносини з приводу надання, так званих, "адміністративних послуг".

Поняття "адміністративні послуги" охоплює величезний масив розпорядчих дій публічної влади, зокрема:

- видачу дозволів (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами);
- акредитацію, атестацію, сертифікацію (наприклад, акредитація ВНЗ, закладів охорони здоров'я; підприємств, робочих місць);



— реєстрацію з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, об'єднань громадян);
— легалізацію актів (наприклад, нострифікація — визнання дипломів, виданих в інших країнах);
— соціальні адміністративні послуги — визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій).

Сам термін "адміністративні послуги" увійшов у науковий вжиток лише з набуттям Україною незалежності, докорінним реформуванням державного устрою, формуванням нової ідеології відносин між державою і громадянином. Для тоталітарної доби був характерний пріоритет інтересів держави над інтересами людини. У відносинах із громадянами держава виступала у ролі диктатора та нав'язувача своєї керівної волі народу. Її втручання здійснювалось в усі сфери суспільного життя. Натомість, основним завданням людини було служіння державі, задоволення її нагальних потреб.

У ті часи вже сама постановка питання про надання апаратом держави послуг населенню здавалась абсурдною. Адже будь-які відносини з громадянами здійснювались не інакше, як з волі держави, на вимогу держави та під постійним контролем держави. Громадянин був змушений підтримувати ці "правила гри".

За період незалежності України ідеологія відносин між державою та населенням кардинально змінилась. Сучасна держава розглядається, як організація, що знаходиться на службі у суспільства (а не навпаки). Вона не владарює над громадянами, а сприяє всебічній реалізації їх законних прав та інтересів.

Відтак отримання різноманітних довідок, дозволів, сертифікатів перестало бути обов'язковою умовою суспільного існування людини. Воно перетворюється на інструмент задоволення її індивідуальних та соціальних потреб.

Таким чином, організація системи надання адміністративних послуг поступово починає виходити з інтересів громадян, а не чиновників, як це залишилося в спадок від радянського типу держави.

Аналіз змісту відносин, які складаються у сфері надання адміністративних послуг, свідчить про неуправлінську природу більшості з них:

— по-перше, вони виникають з ініціативи громадянина, а не публічної влади (саме громадянин приймає рішення, потрібна йому відповідна послуга, чи ні);
— по-друге, у цих відносинах зобов'язаним суб'єктом виступає не громадянин, а орган публічної адміністрації (орган публічної адміністрації повинен задовольнити законну вимогу громадянина. Громадянин, навпаки, диктує йому свої права);
— по-третє, у цьому випадку практично виключене керування одного суб'єкта іншим. Відносини з приводу надання адміністративних послуг є паритетними. Праву громадянина на звернення за такою послугою відповідає обов'язок органу публічної влади прийняти вмотивоване рішення з цього питання. У свою чергу, орган публічної влади за наявності законних підстав має право вимагати від громадянина певну інформацію, документи або інші матеріали, необхідні для прийняття рішення у справі. Обов'язок громадянина — виконати таку вимогу. У цілому такі відносини можна охарактеризувати як рівноправні.

Як бачимо, відносини з приводу надання адміністративних послуг носять не владний, а сервісний характер.

Вираженими ознаками рівноправності володіють і відносини між сторонами адміністративних договорів (більшість правників також включає їх до предмета адміністративного права).

Взагалі договірні відносини традиційно відносились до сфери регулювання цивільного права. Вони відрізняються юридичною рівністю сторін. Здавалося б, це певною мірою суперечить самій ідеї адміністрування (управління), заснованій на владній підпорядкованості суб'єктів.

Але, перехід до ринкових відносин обумовив появу нового типу угод — угод, які виникають та припиняються у "наказовому" порядку, угод від яких суб'єкти (як виконавець, так і замовник) не вправі відмовитись, угод, предмет яких визначають



не сторони, а вищий суб'єкт публічної адміністрації.

У таких договорах однією зі сторін завжди є орган публічної адміністрації. Він вступає у договірні відносини з іншою стороною (іншим суб'єктом публічної влади або приватною структурою) не на власний розсуд, а за публічно-владним велінням вище-стоячого органу. Відповідне веління завжди закріплюється у відповідному адміністративно-правовому акті: указі, постанові, наказі, розпорядженні тощо.

Аналіз адміністративно-договірних відносин показує, що управлінський характер носять ті з них, які стосуються припису укласти договір. Тобто, такі, що визначають предмет договору, його учасників, строки виконання, відповідальність за неукладення угоди тощо.

Водночас, договірні відносини між самими сторонами будуються за формою, максимально наближеною до цивільно-правової. Сторони адміністративного договору не підпорядковуються одна іншій, діють виключно у рамках укладеної угоди, мають взаємні права та обов'язки. Подібні відносини однозначно слід розглядати як рівноправні.

Висновок. На підставі викладеного можемо констатувати, що предмет сучасного адміністративного права охоплює не тільки публічно-управлінські відносини, а й інші типи суспільних відносин: відносини з приводу адміністративної відповідальності за проступки; відносини з приводу надання адміністративних послуг; адміністративно-договірні відносини та деякі інші.

При цьому слід мати на увазі, що у предметі адміністративного права все-таки переважають відносини публічно-владного, управлінського характеру.

Зважаючи на це, предмет адміністративного права можна визначити як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини управлінського, сервісного та договірної типу, які складаються у сфері функціонування органів публічної адміністрації, а також відносини з приводу застосування заходів адміністративного примусу.

Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [Текст] // ВВР УРСР. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.
2. Завальний, М. В. Сутність та зміст адміністративно-деліктного провадження [Текст] / М. В. Завальний // Митна справа. — 2011. — № 2 (74). — Ч. 2. — С. 204–209.
3. Про робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків : Розпорядження Президента України від 30.05.2012 р. № 98/2012-рп // [Електронний ресурс] Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/98/2012-%D1%80%D0%BF>
4. Колпаков, В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен [Текст] : [монограф.] / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком-інтер, 2005. — 582 с.

Надійшла до редакції 13.03.2012

Гуржий Т. А. Современный взгляд на предмет административного права

Очерчивается круг общественных отношений, составляющих предмет отечественного административного права. Обосновывается идея о преимущественно неуправленческом характере таких отношений. Раскрываются основные признаки предмета современного административного права, формулируется дефиниция соответствующего понятия.

Ключевые слова: система права, публичное администрирование, административное право, предмет регулирования, административно-правовые отношения.

Gurzhii, T. O. Modern Vision at the Object of Administrative Law

In the article the circle of public relations making the object of national Administrative Law is outlined. An idea about mainly unadministrative character of these relations is grounded. Basic signs of the object of modern administrative law open up, definition of corresponding concept is formulated.

Key words: system of law, public administration, administrative law, object of regulation, administrative-law relations.